

专 栏 导 语

马 骏 张 光^{*}

关心本刊的读者或许会注意到,有关公共预算和财政的研究是本刊发文的重点之一。学科建设和政策实践的需要双双要求我们这样做。如果说政治学是对稀缺资源的权威配置方式的研究的话,那么,政府预算总是位于稀缺资源权威配置的核心,政治活动总是围绕着预算资金的筹措和分配而进行的(马骏、於莉,2005)。从公共管理学科建设角度看,如芬克勒(Finkler)在其题为《公共组织、医疗组织和非赢利组织财务管理》的著作开篇所言,对于公共管理学科培养训练的人才,即那些现在或未来的公共部门管理者、决策者和实践者而言,即便他们正在从事的或将要从事的不是财务工作,也会发现了解基本的财务概念是不可或缺的。这是因为,今天几乎所有公共组织存立、运行都依赖于持有适当的资源。经济学研究如何有效率地配置稀缺资源,政治学研究具有公权力的组织是如何配置稀缺资源或影响稀缺资源的配置,公共财政管理则提供关于公共资源的稀缺程度如何、已经或将被如何使用的信息。而公共管理学训练的人才,或者正在、或者将要使用甚至生产公共财政信息(Finkler, 2001: 3-4)。最后,绝非偶然地,许多政治经济学者(如Montinola et al., 1995; 陶然、杨大利, 2008)在解释中国改革及其成败时,都把研究的焦点放在财政制度变迁上。

本专栏刊登了三篇有关财政和预算的论文。张光的论文《财政分权省际差异、原因和影响初探》通过对2005年的有关数据分析,获

^{*} 马骏,中山大学行政管理研究中心、政治与公共事务管理学院,教授;张光,厦门大学公共事务管理学院,教授。

得如下几个发现:第一,我国省以下财政分权状况存在着显著的省际差异;第二,这些差异无法以经济发展水平省际差异之类“客观”因素解释,而主要取决于各省不同的财政体制安排;第三,财政分权程度对各省的施政绩效和社会经济发展具有显著的正相关影响,在其他条件保持不变的情况下,我国的居民特别是农村居民,在财政分权程度较高的省级行政区的境遇,一般将显著好于在财政高度集权省区的境遇。这些发现,为财政部关于我国省以下财政体制的分权性质而具有体制创新能力的判断,提供了社会科学经验研究的证明。这个判断见于财政部预算司(2007)编辑出版的《中国省以下财政体制》的《前言》“省以下财政管理体制的完善,除了社会发展战略的总体要求、中央财政的指导和中央对地方财政管理体制的示范以及激励约束机制的引导等‘统一领导’的因素外,地方政府的自我意识和行为能力、其他地区的制度创新等也是重要元素。应当说,省级政府拥有省以下财政关系处理自由空间的‘分级管理’的分权型制度安排,有利于地方政府间相互竞争,借鉴与模仿,有利于制度创新。”我们希望,这篇论文在本刊的发表,能够在省以下财政体制安排的经验研究上,起到抛砖引玉的作用。

林挺进的论文《地级市市长对于预算内教育经费支出的影响》从人事制度和财政制度两个方面,运用2006年全国地级市的数据,考察了影响地级市预算内教育经费支出水平的因素,发现人事制度即地级市市长的教育水平和职业发展路径,对地级市教育财政投入规模的影响,大于地级市财政自给度和财政分权类型的影响。论文的统计模型表示,晋升到厅局级时间越短的市长、在市长岗位上任职时间越长的市长所在的地级市,财政教育投入的相对规模越小。对于前者,作者的解释是,现有的人事组织制度褒奖那些把更多的财政资源投入非教育领域的官员;后者则意味着在现有的制度下,市长未来的职业发展更多地依赖于非教育性支出。这篇论文以一个很独特的角度,支持了近来一组认为中国地方首长的政治升迁取决于其治

下地区 GDP增长状况的研究文献(如 Li& Zhou 2005)。

彭军和邓淑莲的论文《财政管理透明度的市场实现机制: 美国的经验及其启示》通过对美国地方政府市债市场的研究, 论证财政管理透明可能通过实施复式预算, 把政府的经常预算和资本预算分开, 允许地方政府发行债券为资本预算筹资的财政管理制度改革而实现。这两项财政改革尤其是后者的实施, 会带来一系列导致政府财政管理透明化的制度建设。首先, 资本市场要求政府必须披露财务信息。这又依次导致政府财务信息披露标准化制度(政府财务报告、会计和审计制度)的建立, 以及债券发行信用评定机构的介入。自 2008 年岁末以来, 国家正在酝酿允许地方政府发债、但必须严加管理和控制的权威新闻报道不绝于耳。目前, 国家有关部门和官方智库(如财政部财科所)关心的问题是, 一旦打开地方发债这一口子, “将涉及到允许哪些层级政府发债、地方债资金规模上限设定、如何审批、使用、评估、监管、担保、惩罚措施等一系列问题”(肖亮, 2008)。而这篇论文或许能给我们这样的启示, 地方发债必须和地方政府复式预算、财务报告和信用评级制度建设同步进行。举步维艰的复式预算改革和迟迟不见动静地方政府财务报告制度建设, 或许可能借着地方发债的契机, 得以进入我国公共预算和财政改革的议程。

参考文献

- 财政部预算司编(2007). 中国省以下财政体制 2006 北京: 中国财政经济出版社.
- 马骏、於莉(2005). 公共预算研究: 中国政治学和公共行政学亟待加强的研究领域. 政治学研究, 5.
- 陶然、杨大利(2008). 财政收入需要与地方政府在中国转轨和增长中的作用. 公共行政评论, 5.
- 肖亮(2008). 地方政府发债或发行, 方案已提交国务院. 21 世纪经济报道, 10 月 31 日.
- Finkler S A. (2001). *Financial Management for Public, Health, and Not-for-Profit Organization*. Upper Saddle River: Prentice-Hall.
- Li H. & Zhou, L. (2005). Political Turnover and Economic Performance: the

Incentive Role of Personnel Control in China *Journal of Public Economics* 89: 1743-1762

Montinola G., Qian Y. & Weingast B. (1995). Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China *World Politics* 48: 50-81.

“博士学位论文摘要”征稿启事

为了促进青年行政学者的交流,形成更广范围的学术对话,本刊从2009年起设置“博士学位论文摘要”栏目,现特向国内外征集博士学位论文摘要。

具体要求是:

1 稿件为已完成并通过论文答辩,且尚未公开出版的博士学位论文。论文不限定所获学位专业(可为行政学、政治学、社会学、经济学、管理学或其他相关专业)与学校(包括海内外各高校及其他科研机构),而以聚焦公共行政领域与学术品质为标准。

2 摘要内容主要包括:研究问题、研究方法、主要研究结论、研究意义及有待完善之处。

3 如博士学位论文用中文之外的其他语种写作而成,请作者先自行翻译成中文。

4 摘要字数在1500字以内,同时请附上博士学位论文全文(电子版或纸质版)。

稿件可通过以下形式投递:

邮件投稿: japachina@163.com

网络投稿: <http://jpa.sysu.edu.cn>

邮政投稿: 广州市新港西路135号中山大学行政管理研究中心

《公共行政评论》编辑部

邮政编码: 510275